Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

34 003 **Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten in verband met de modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen (Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen)**

C **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN**[1]

Vastgesteld 24 februari 2015

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en maken graag gebruik van de gelegenheid de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat er na lange tijd een meer aan de huidige tijd aangepaste wettelijke regeling voor deze problematiek komt, zodat er een meer gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en het bedrijfsleven kan ontstaan. Wel maken deze leden zich onder andere zorgen over de als gevolg van dit wetsvoorstel dreigende extra administratieve extra lasten voor (lagere) overheden, terwijl deze in deze tijd toch al met veel extra taken zijn belast. Ter voorbereiding van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel, wensen de leden van de CDA-fractie de regering de volgende vragen te stellen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat beoogt een gelijk speelveld tussen private- en overheidsondernemingen te creëren. De modernisering van de

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Essers (CDA) *(voorzitter),* Sylvester (PvdA), Terpstra (CDA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Backer (D66), De Boer (GL), Van Boxtel (D66), Bröcker (VVD), Ester (CU), De Grave (VVD) *(vice-voorzitter),* Hoekstra (CDA), De Lange (OSF), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Van Beek (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Zandbrink (PvdA)

kst-34003-C
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) komt ook tegemoet aan bezwaren van de Europese Commissie, die onlangs een staatssteunprocedure tegen Nederland is gestart wegens verstoring van concurrentieverhoudingen. Zien deze leden goed dat de kwestie al sinds 1997 speelt en zo er al sprake is van de gedachte dat Nederland steeds voorop loopt bij de Europese harmonisatie in het kader van de mededinging, dit hier niet het geval is. De leden van de fractie van D66 ontvangen hierop gaarne een reactie van de regering. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Bij amendement[2] heeft de Tweede Kamer een vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten in de wet opgenomen, zo constateren de leden van de VVD-fractie. De bedoeling van het amendement laat zich als volgt omschrijven. Als het ene overheidslichaam een overheidstaak via een dienstverleningsovereenkomst uitvoert voor een ander overheidslichaam, dan moet het uitvoerende overheidslichaam voor het resultaat uit die activiteiten buiten de vennootschapsbelasting blijven, tenzij met die overheidstaak in concurrentie wordt getreden. In de nieuwe vrijstellingsbepaling is een koppeling gemaakt met de vrijstelling voor overheidstaken, maar die blijkt niet alle gevallen te dekken. Is de regering bereid om middels aanpassingswetgeving de wettekst meer in overeenstemming te brengen met de bedoeling ervan, bijvoorbeeld conform de suggestie voor aanpassing die is gedaan door VNG, in haar brief[3] aan de Commissie Financiën van de Eerste Kamer van 28 januari 2015?

Ziet de regering ruimte voor meer objectieve vrijstellingen, die in overeenstemming zijn met artikel 107 VWEU en verder? Is de regering bereid om deze mogelijkheden met de sector te verkennen en zo nodig aanvullende wetgeving te introduceren?

Is er volgens de regering sprake van normaal vermogensbeheer bij (kostendekkende) verhuur van vastgoed aan bedrijven of particulieren uit maatschappelijke overwegingen of wegens marktfalen?

Bij de vormgeving van de wet is als uitgangspunt genomen dat de stijging van de administratieve lasten voor de betrokken overheidsinstellingen en van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zo beperkt mogelijk worden gehouden. Ziet de regering mogelijkheden om, in situaties waar sprake is van geheel objectief vrijgestelde onderneming(en), de administratieve lasten en de uitvoering te versoepelen, gelet op de volgende twee situaties?
Situatie 1: Publiekrechtelijke rechtspersoon drijft één (of meer) onderneming(en), maar op deze onderneming(en) is/zijn van rechtswege voor het geheel een of meer objectvrijstelling(en) van toepassing (wel belastingplichtig en aangifteplichtig, geen belasting verschuldigd).
Situatie 2: Publiekrechtelijke rechtspersoon drijft meerdere ondernemingen, ten aanzien waarvan bij een aantal ondernemingen de objectvrijstelling van rechtswege op het geheel van toepassing is en waarvan een aantal van ondernemingen niet in aanmerking komt voor de toepassing van een objectvrijstelling (wel belastingplichtig en aangifteplichtig, gedeeltelijk belasting verschuldigd).

In beide gevallen moet de publiekrechtelijke rechtspersoon op basis van de huidige wetgeving een aangifte indienen. Als gevolg hiervan nemen de

[2] *Kamerstukken II 2014–2015,* 34 003, nr. 11.
[3] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 156688.

administratieve lasten – opstellen openingsbalans, waarderingsvraagstukken, fiscale winstbepaling et cetera – voor de publiekrechtelijke rechtspersoon toe. Daarnaast zullen ook de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst toenemen (vooroverleg openingsbalans, winstbepaling, controleren aangifte). Echter het gehele resultaat na deze exercitie van de onderneming wordt van rechtswege geheel (situatie 1) of gedeeltelijk (situatie 2) vrijgesteld door middel van de objectvrijstelling, dus geen belastingopbrengst.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

In de afgelopen jaren hebben de Europese regels inzake mededinging en niet-toelaatbare staatssteun meer reliëf gekregen, temeer op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Graag vernemen de leden van de fractie van de PvdA in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel met deze Europese regels in overeenstemming is. En geldt dit ook voor de WTO-regels inzake openbare aanbestedingen, zoals vastgelegd in het WTO-verdrag inzake «public procurement»? De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat als één onderneming van een andere onderneming diensten afneemt en beide aan dezelfde gemeente verbonden zijn, dit geen fiscale gevolgen heeft. Is de regering het met de constatering eens dat er zo een *fiscale prikkel* bestaat om binnen overheidsondernemingen onderling diensten te verlenen. Zo ja, acht de regering dit wenselijk? En welke consequenties verbindt de regering daaraan?

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat bij toekenning van de specifieke vrijstellingen een *maatstaf* gebruikt wordt, namelijk de activiteiten van een academisch ziekenhuis dienen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend (voor 90% of meer) te bestaan uit het verrichten van werkzaamheden als academisch ziekenhuis of de activiteiten van de belastingplichtige dienen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend (voor 90% of meer) te bestaan uit bekostigde onderwijs- of onderzoeksactiviteiten. Het is deze leden niet duidelijk welke maatstaf wordt gebruikt bij het 90% criterium. Gaat het dan om omzet, vierkante meters, fte, loonsom, of iets anders? De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering.

Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een reactie van de regering op de aanbeveling om subsidies of daarmee vergelijkbare geldstomen vanuit de gemeente aan gelieerde algemeen nut beogende instellingen of sociaal belang behartigende instellingen – al dan niet onder voorwaarden – niet tot de winst van deze instellingen te rekenen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie graag een reactie op de aanbeveling om te voorzien in een specifieke vrijstelling van voordelen door winning en/of levering van energie, grondstoffen en water, wanneer deze voordelen zijn verkregen als onderdeel van de uitoefening van een overheidstaak.

Ook de interpretatie van «normaal vermogensbeheer» roept een vraag op bij de leden van de PvdA-fractie. Graag vernemen zij van de regering of er sprake is van normaal vermogensbeheer bij (kostendekkende) verhuur van vastgoed aan bedrijven of particulieren uit maatschappelijke overwegingen of wegens marktfalen.

De reikwijdte van het amendement van Dijkgraaf[4] roept ook een vraag op bij de leden van de PvdA-fractie. Stel een gemeente heeft de taak de openbare orde en veiligheid te handhaven. Stel dat daarvoor van een andere gemeente een aantal buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) worden geleend vanwege een specifiek project. Hiervoor wordt een dienstverleningsovereenkomst gesloten. Onder welke voorwaarden blijft deze dienstverlening voor de uitlener buiten de vennootschapsbelasting, zo vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering. En acht de regering deze voorwaarden wenselijk? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daaraan?
Tenslotte vragen de leden van de fractie van de PvdA graag de aandacht van de regering voor een aantal administratieve en financiële zaken. Als overheden/gemeenten voor één van de vrijstellingen in aanmerking komen, bestaat dan de mogelijkheid deze overheden/gemeenten te ontheffen van fiscale administratieve verplichtingen, zoals het opstellingen van een openingsbalans en het doen van aangifte? Oftewel, is de regering bereid te voorzien in een versoepeling of vrijstelling van de administratie- en aangifteplicht voor overheden die uitsluitend en/of gedeeltelijk objectief vrijgestelde activiteiten verrichten?

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de budgettaire opbrengst van het wetsvoorstel wordt geraamd op een bedrag van € 100 miljoen per jaar. Komt dit neer op een overheveling van geld van andere overheden naar het Rijk? Zo ja, acht de regering dit wenselijk? En vreest de regering met de leden van de PvdA-fractie dat dit leidt tot een stijging van de lokale lasten? Zo nee, hoe is zij voornemens de andere overheden te compenseren?

Bestaat de mogelijkheid dat deze verandering van de vennootschapsbelastingplicht van overheidsondernemingen leidt tot meer of juist minder economische activiteit, zo vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering. En welke consequenties heeft dit voor de geraamde budgettaire opbrengst van het wetsvoorstel? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een cijfermatige onderbouwing hiervan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Kan de regering reageren op de meerdere malen in de praktijk geuite veronderstelling dat de administratieve lastendruk die dit wetsvoorstel teweeg brengt onevenredig groot is in relatie tot het budgettaire belang ervan, omdat de Belastingdienst in niet-gelieerde verhoudingen de overeengekomen, op de kostprijs gebaseerde, vergoeding niet kan corrigeren. Kern van het probleem zou in dat verband zijn dat de Wet markt en overheid verplicht om economische activiteiten ten minste tegen de integrale kostprijs te verrichten in plaats van tegen marktprijzen. Indien wel zou worden uitgegaan van marktprijzen zou de vennootschapsbelastingheffing wel substantiële betekenis krijgen en zou er ook een daadwerkelijk effect uitgaan op de afweging of een overheidslichaam wel of niet tot uitbesteding van activiteiten aan de markt overgaat.
De gekozen systematiek van de vrijstellingen lijkt tot onnodige administratieve lasten te leiden. De regering kiest namelijk voor een aantal objectieve vrijstellingen, hetgeen ertoe leidt dat van een ondernemingsactiviteit de totale kosten in beeld moeten worden gebracht, verdeelsleutels moeten worden bepaald en vastgesteld en aangifte moet worden gedaan, waarbij opbrengsten en kosten afzonderlijk verantwoord moeten worden, terwijl het resultaat uit die werkzaamheden objectief vrijgesteld kan zijn. Zelfs als op voorhand zeker is, dat een objectieve vrijstelling van toepassing is, moet dit hele proces worden doorlopen. Dit doet zich

[4] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 11

bijvoorbeeld voor als met de uitgifte van paspoorten en/of rijbewijzen kleine overschotten worden behaald, of in het geval een samenwerkingsverband alleen activiteiten verricht voor haar deelnemers die onder de samenwerkingsvrijstelling vallen. Dit treft ook waterleidingbedrijven die naar alle waarschijnlijkheid onder de overheidstakenvrijstelling zullen vallen, maar voor beperkte activiteiten, bijvoorbeeld energieopwekking bij drinkwaterstations, toch een volledige waardering van onder andere het leidingennet moeten laten plaatsvinden. Ten slotte kan worden gedacht aan gemeenschappelijke regelingen die huishoudelijk afval inzamelen en voor een zeer beperkt deel tevens – al was het maar om praktische redenen – toestaan dat ook bedrijfsafval op bijvoorbeeld een milieustation kan worden aangeboden. Wat vindt de regering in dit verband van de gesuggereerde praktijkoplossing van een goedkeuring voor beperkt belastingplichtigen, inhoudende dat deze categorie belastingplichtigen kan volstaan met vooraf vastleggen en onderbouwen van de van toepassing zijnde objectieve vrijstellingen? Na goedkeuring van de Belastingdienst kunnen de ondernemingsactiviteiten waarvan de resultaten objectief zijn vrijgesteld, buiten de aangifte blijven.
De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband ook op de oproep[5] van het Interprovinciaal Overleg van 6 februari 2015 en van de Unie van Waterschappen van 3 februari 2015, waar deze leden de regering om een reactie op vragen.

Er is een relatie tussen de waardering van vermogensbestanddelen op de fiscale openingsbalans en de mogelijkheid om toekomstige jaarwinsten te behalen. Als bijvoorbeeld een (structureel verlieslijdend) zwembad in de openingsbalans op nihil wordt gewaardeerd, dan kan door de afwezigheid van rente- en afschrijvingslasten hoogstwaarschijnlijk toch een aantal jaren een fiscale winst ontstaan. Over de gehele levensduur van het zwembad zal er echter geen winst worden gevormd. Is de regering bereid om goed te keuren dat voor de toetsing van het winststreven uitgegaan mag worden van de totaalwinstgedachte gedurende de gehele objectieve levensduur van de onderneming en niet van de toekomstige jaarwinsten die worden beïnvloed door de waardering van de vermogensbestanddelen op de fiscale openingsbalans?

Voor de praktijk ronduit problematisch is de belastingheffing rond de samenwerkingsverbanden, de toepassing van de samenwerkingsvrijstelling en het arm's length criterium van artikel 8b Wet Vpb 1969. Gemeenten plegen veelal samen te werken via een gemeenschappelijke regeling. Dit is een publiekrechtelijke rechtsvorm, veelal met rechtspersoonlijkheid (een openbaar lichaam). Tussen de deelnemers (de gemeenten) en de gemeenschappelijke regeling bestaat in beginsel een gelieerdheid ex artikel 8b Wet Vpb 1969. Gemeenten plegen veelal tegen kostprijs te werken; ook in de sfeer van de gemeenschappelijke regelingen. Voor de toepassing van de vrijstelling is dat ook een eis: de samenwerkingsvrijstelling zoals in het wetsvoorstel is opgenomen bevat de eis dat de afnemers van de activiteiten (de deelnemers) naar evenredigheid van de afname van de activiteiten moeten bijdragen in de kosten van het samenwerkingsverband. Ofwel: de samenwerkingsvrijstelling eist dat tegen kostprijs wordt afgerekend. De eerste vraag die dit oproept, is hoe dit zich verhoudt tot artikel 8b Wet Vpb 1969. Dit artikel vereist dat prijzen moeten worden gehanteerd die tussen onafhankelijke derden overeen gekomen zouden zijn. Dit wijst op een marktprijs en niet op een kostprijs. Dat betekent dat door de eis van artikel 8b Wet Vpb 1969 niet meer aan de samenwerkingsvrijstelling wordt toegekomen. Deze eist immers een bijdrage in (slechts) de kosten van het samenwerkings-

---

[5] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 156722.02.

verband. Of mag hier worden gelezen: een bijdrage in *ten minste* de kosten van het samenwerkingsverband? De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs heeft hier in het wetscommentaar ook vragen over gesteld, maar de regering heeft die vragen niet volledig beantwoord. Hierdoor verkeert de praktijk nog in grote onzekerheid, omdat de samenwerkingsvrijstelling niet van toepassing lijkt (en dus een dode letter is) maar door de toepassing van artikel 8b Wet Vpb 1969 wel sprake zal zijn van fiscale winst in de gemeenschappelijke regeling. Een bijkomend knelpunt is dat gemeenten die samenwerken via een gemeenschappelijke regeling ook voor andere onderlinge activiteiten die zij verrichten ineens tegen artikel 8b Wet Vpb 1969 aanlopen. Gemeenten die samenwerken in een gemeenschappelijke regeling voor de inzameling van huishoudelijk afval die de gelieerdheid doet ontstaan, worden ook geconfronteerd met het feit dat zij voor de samenwerking op een geheel ander vlak tussen twee deelnemers in de gemeenschappelijke regeling tegen marktprijzen moeten gaan werken. Stel bijvoorbeeld dat een samenwerking op ondersteunend gebied (zoals juridische zaken) is vormgegeven in een kostenverdelingsovereenkomst. Dit houdt dit in dat de kosten van een juridische medewerker, in dienst van de gemeente A maar tevens werkzaam ten behoeve van de gemeente B, in een bepaalde vaste verhouding worden gedragen door de gemeenten A en B. De beide gemeenten kunnen niet meer met de kostprijs volstaan, maar moeten toetsen aan een marktprijs. De vraag is, of dit niet het doel voorbij schiet. In feite frustreert dit de samenwerking tussen gemeenten die het kabinet graag ziet ontstaan. Ook de via het amendement-Dijkgraaf[6] ingevoerde «verlegde overheidstakenvrijstelling» lost dit probleem niet op, omdat deze vrijstelling niet ziet op ondersteunende taken.
Hetzelfde geldt voor het verlenen van diensten of het beschikbaar stellen van personeel aan het samenwerkingsverband zelf door een van de deelnemers. Dit zal ook tegen de marktprijs moeten plaatsvinden, hetgeen er toe leidt dat een reële samenwerking de facto toch met vennootschapsbelastingheffing wordt geconfronteerd. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie hierop een reactie van de regering.

Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (zogenoemde openbare lichamen) zelfstandig belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting. In de memorie van toelichting is namelijk opgemerkt dat een op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld samenwerkingsverband waaraan geen rechtspersoonlijkheid is toegekend voor de heffing van vennootschapsbelasting transparant is.
De vraag rijst, hoe moet worden omgegaan met de resultaten die door de zelfstandig belastingplichtige gemeenschappelijke regelingen worden uitgekeerd aan de deelnemers. Als de deelnemersverhouding tot de gemeenschappelijke regeling bij de individuele deelnemer behoort tot de ondernemingssfeer, dan ontstaat het risico van dubbele vennootschapsbelastingheffing, omdat de deelnemingsvrijstelling niet kan worden toegepast. Is de regering bereid om in dergelijke gevallen te voorkomen dat dubbele vennootschapsbelastingheffing ontstaat?

Uit de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat voor de toepassing van de vrijstelling voor een gemeenschappelijke regeling het van belang is dat sprake is van een gedelegeerde of gemandateerde taak. In de eerste situatie kan de overheidstakenvrijstelling van toepassing zijn en in de tweede situatie de samenwerkingsvrijstelling. Dit leidt in de praktijk tot knelpunten. In de situatie van de overheidstakenvrijstelling wordt namelijk op het niveau van de gemeenschappelijke regeling aan het concurrentiecriterium getoetst en in de

[6] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 11

situatie van de samenwerkingsvrijstelling op het niveau van de deelnemers, onder de veronderstelling dat de deelnemers de in de gemeenschappelijke regeling ondergebrachte taken zelf uitvoeren. Een gemeenschappelijke regeling die huishoudelijk afval inzamelt en dit krachtens mandaat doet, zal op basis van de uitleg van de regering niet in aanraking komen met vennootschapsbelastingplicht. Immers, als de deelnemers-gemeenten dit zelf zouden doen, zou van vennootschapsbelastingplicht geen sprake zijn (aldus de regering). Daardoor kan de samenwerkingsvrijstelling worden toegepast.

Wat is de uitwerking als de gemeenschappelijke regeling de inzameltaak gedelegeerd heeft gekregen en derhalve ook de verordenende bevoegdheid heeft ten aanzien van de heffing van de afvalstoffenheffing? Alsdan komt de overheidstakenvrijstelling aan de orde en moet worden getoetst of de gemeenschappelijke regeling voor het inzamelen van het huishoudelijk afval – al dan niet via het concurrentie-criterium – een onderneming drijft. De redenering van de regering houdt in dat met de door de gemeente verrichte inzameling van huishoudelijk afval – ook al wordt daar door de burger per inzameling voor betaald – niet wordt deelgenomen aan het economische verkeer. De vraag is of hetzelfde geldt voor de inzameling die door een gemeenschappelijke regeling wordt verricht ten behoeve van de deelnemende gemeenten respectievelijk haar inwoners. Indien het antwoord hierop ontkennend is, dan wordt een gemeenschappelijke regeling die daadwerkelijk overheidstaken verricht met eigen publieke bevoegdheden eerder met vennootschapsbelastingheffing geconfronteerd dan de gemeenschappelijke regeling die slechts ondersteunende taken ten behoeve van de deelnemende gemeenten uitvoert. Dit lijkt een ongerijmde uitkomst. De leden van de CDA-fractie ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Verder wijzen de leden van de CDA-fractie op het ontbreken van samenhang tussen dit wetsvoorstel en de belastingplicht voor woningcorporaties. Het wetsvoorstel bevat een objectieve vrijstelling voor overheidstaken. Dit betreft onder meer taken die zijn terug te voeren op een hogere wetgeving (uiteindelijk zelfs de Grondwet). Woningcorporaties – zeker onder de nieuwe Woningwet – kennen ook een strikte taakafbakening die meer en meer teruggaat naar de kerntaak, zijnde de sociale volkshuisvesting. Kan de regering bevestigen dat uitsluitend vanwege budgettaire motieven woningcorporaties integraal vennootschapsbelastingplichtig blijven en dat daarom deze wet niet is aangegrepen om een objectieve vrijstelling te introduceren voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van woningen et cetera die tot de sociale huursector behoren?

Onder in concurrentie treden in de zin van artikel 4 Wet Vpb 1969 wordt ook potentiële concurrentie verstaan. Op een vraag van de NOB antwoordt de regering echter in de nota naar aanleiding van het verslag: «*Elke activiteit uitgeoefend door een overheidsonderneming waarmee op dat moment feitelijk in concurrentie wordt getreden, valt hierdoor niet onder de vrijstelling.*» Kan de regering aangeven of potentiële concurrentie in dit antwoord is vergeten of dat dit bewust niet is genoemd?

Hoe beoordeelt de regering dat activiteiten onbelast blijven indien deze via een commanditaire vennootschap worden gehouden? Is dit niet in strijd met het uitgangspunt van een gelijk speelveld? Is het wenselijk om in de wet een fictie op te nemen dat de commanditaire vennoot wordt geacht de onderneming te drijven?
Indien de winst binnen de marges van artikel 6 Wet Vpb 1969 blijft, kan dan worden gezegd dat er sprake is het ontbreken van winstpotentieel waardoor niet in concurrentie wordt getreden?

In hoeverre is de Europeesrechtelijke uitleg van het begrip «onderneming«, bijvoorbeeld in het mededingingsrecht, relevant voor de toepassing van de overheidsvrijstelling? De uitoefening van overheidsbevoegdheden wordt bijvoorbeeld niet gezien als een ondernemingsactiviteit.
Kan de regering concreet aangegeven op welke wijze doorbelasting van kosten moet plaatsvinden tussen de belaste en de onbelaste sfeer van ondernemingsactiviteit bij:
– gemeenschappelijk gebruik van bedrijfsmiddelen;
– personeel dat voor beide sferen werkzaam is.
Wanneer kan een winstopslag achterwege blijven? Is een winstopslag alleen verplicht indien vergelijkbare prestaties ook aan derden worden verricht? Kan bijvoorbeeld een winstopslag achterwege blijven bij prestaties in de onbelaste sfeer aangezien dan een heffingsbelang ontbreekt? Hoe verhouden de fiscale regels met betrekking tot de doorbelasting van kosten zich tot de regels van de Wet Markt en overheid?

Uit de nota naar aanleiding van het verslag[7] kan worden afgeleid dat de regering van mening is dat de mogelijkheid van winstuitkering geen consequenties hoeft te hebben voor de fiscale positie van ziekenhuizen. Zij stelt immers dat ziekenhuizen die wel en geen winst kunnen uitkeren geen gelijke gevallen zijn. In hoeverre houdt deze analyse echter Europeesrechtelijk stand? Het is immers vaste jurisprudentie dat de afwezigheid van een winstoogmerk niet relevant is bij de uitleg van het begrip «onderneming»; Europeesrechtelijk is het duidelijk dat ook de huidige ziekenhuizen kwalificeren als onderneming in de zin van het EU-recht. Dat is ook zo volgens de regels van de Nederlandse vennootschapsbelasting (anders zou een vrijstelling immers niet nodig zijn). Van sommige activiteiten van een ziekenhuis kan worden gezegd dat sprake is van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB), maar dat geldt niet voor alle activiteiten. Bovendien voldoet een integrale vrijstelling voor de vennootschapsbelasting niet aan de Altmark-criteria voor de uitzondering van een DAEB.[8]
Bij nota van wijziging[9] is de tekst van de wet aangepast om zeker te stellen dat de vrijstelling voor academische ziekenhuizen niet ook door algemene ziekenhuizen kan worden ingeroepen. Is het met het oog op een gelijk speelveld echter niet logischer als alle ziekenhuizen recht zouden hebben op dezelfde vrijstelling?

In de nota naar aanleiding van het verslag is ten aanzien van de onderwijsvrijstelling het volgende opgemerkt: «*Om gebruik te kunnen maken van deze vrijstelling geldt zowel voor onderzoek als voor onderwijs dat sprake moet zijn van minimaal 70% bekostigd uit publieke middelen. Hiermee wordt materieel bereikt dat bijvoorbeeld commercieel onderwijs van universiteiten en commercieel onderzoek van universiteiten en toegepaste onderzoeksinstellingen in beginsel buiten het toepassingsbereik van de vrijstelling vallen, behoudens voor zover – gelet op de omvang van – kort gezegd – de commerciële activiteiten ten opzichte van het totaal aan activiteiten, de subjectvrijstelling van toepassing is. Dergelijk onderwijs en onderzoek wordt immers in de regel namelijk niet voor minimaal 70% bekostigd uit de publieke middelen.*» Betekent dit dat per onderwijs- of onderzoeksactiviteit aan de 70% norm moet worden getoetst? In dat geval is een activiteit die niet aan de 70% norm voldoet, in beginsel een nevenactiviteit en geldt de vrijstelling zolang het totaal aan nevenactiviteiten maar niet meer is dan 10%.

---

7 Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6
8 Zie uitgebreid S.A. Stevens, Tax Aid to Public and Social Enterprises: A Collision between Competition and Public Policy, EC tax review 2014–3, blz. 149–170.
9 Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 7

In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 30) is voorts opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat «nevenactiviteiten, zoals het detacheren van personeel of het commercieel verhuren van ruimten onder het bereik van de vrijstelling vallen». Betekent dit dat de inkomsten met deze activiteiten zijn vrijgesteld, mits zij vallen in de 10% marge van toegestane nevenactiviteiten en dat indien die grens wordt overschreden, de inkomsten uit genoemde nevenactiviteiten zijn belast?
Op welke wijze moet de toerekening van het eigen en vreemd vermogen plaatsvinden aan de belaste activiteit? Is het toegestaan om de vermogensverhouding van de gemeentebalans te hanteren en deze door te trekken naar de verdeling eigen en vreemd vermogen van de belaste ondernemingsactiviteiten?
Waarom is in het wetsvoorstel geen vrijstelling opgenomen voor samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen en/of (academische) ziekenhuizen? Zij kunnen slechts gebruik maken van de vrijstelling voor samenwerkingsverbanden als zij kwalificeren als privaatrechtelijk overheidslichaam of als publiekrechtelijke rechtspersoon. Een hiermee verband houdende vraag is of het niet wenselijk is dat stichtingen een fiscale eenheid kunnen aangaan voor de vennootschapsbelasting.

Voor het niet van toepassing zijn van artikel 6 Wet Vpb 1969 op overheidsondernemingen zijn twee redenen aangevoerd. In de eerste plaats het gelijke speelveld; in de tweede plaats heeft de Europese Commissie aangegeven moeite te hebben met een vrijstelling van € 15.000. In hoeverre is echter het argument van het gelijke speelveld overtuigend gelet op het feit dat ook voor stichtingen en verenigingen ongeacht de activiteiten geldt dat zij een beroep kunnen doen op een vrijstelling? Publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen daarmee goed worden vergeleken. Voor de NVs en BVs ligt dat wat anders, maar niet in de specifieke situatie dat de aandelen worden gehouden door een publiekrechtelijke rechtspersoon. Het argument van staatsteun doet ook minder ter zake omdat de ondernemingsactiviteiten verplicht moeten worden samengeteld, waardoor ook eerder de € 15.000 winstgrens wordt bereikt. In het licht van de toepassing van het concurrentiecriterium zou beter kunnen worden gesteld dat als de winst minder is dan € 15.000 niet in concurrentie wordt getreden omdat niet meer dan een bescheiden inkomen wordt genoten. Is het daarom niet beter om de vrijstelling wel van overeenkomstige toepassing te verklaren?

De regering heeft een uitbreiding van de concernvrijstelling voor de overdrachtsbelasting afgewezen met de redenering dat bij privaatrechtelijke concerns ten minste één keer overdrachtsbelasting wordt geheven en dat bij publiekrechtelijke concerns dat niet gegarandeerd is.[10] Op zich is dat uiteraard juist, omdat de verkrijging van een onroerende zaak door een publiekrechtelijke rechtspersoon is vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is echter neutraliteit ten aanzien van de juridische organisatie. Ligt het gelet op dit uitgangspunt dan niet voor de hand dat ook de verwerving van onroerende zaken door een privaatrechtelijk overheidslichaam (van de publiekrechtelijke rechtspersoon) wordt vrijgesteld? A fortiori zou het dan mogelijk moeten zijn om onbelast te reorganiseren. Uiteraard kan een antimisbruikbepaling worden opgenomen indien de verkrijgende vennootschap binnen drie jaren het concern verlaat of de status van privaatrechtelijk overheidslichaam (van die publiekrechtelijke rechtspersoon verliest).

[10] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6, blz. 43

De leden van de CDA-fractie constateren dat er veel punten worden doorgeschoven naar het overleg met belanghebbenden, zoals de lijst van belaste ondernemingsactiviteiten, de kwalificatie van geldstromen tussen overheden en de waardering van de onroerende zaken. Aan de ene kant wordt daarmee flexibiliteit gerealiseerd, aan de andere kant neemt de rechtsonzekerheid ook toe. Is de regering het hiermee eens? Kan de regering bevestigen dat in de uitwerking vooral zal worden gelet op de administratieve eenvoud?
Kan de regering bevestigen dat het ondernemingsbegrip in het voorgestelde art. 3, derde lid, Wet Vpb 1969 op materiële wijze moet worden opgevat, derhalve zonder acht te slaan op de in art. 17a Wet Vpb 1969 opgenomen fictie?

Kan de regering uiteenzetten hoe de thans voorgestelde regeling voor de buitenlandse belastingplicht voor overheidsondernemingen zich verhoudt tot het internationale beginsel van staatsimmuniteit?
Kan de regering bevestigen dat Sovereign Wealth Funds in de vorm van een privaatrechtelijk overheidslichaam kwalificeren voor de voorgestelde objectieve vrijstelling van art. 8f, eerste lid, onderdeel a, Wet Vpb 1969? Indien art. 10, lid 3 Wet op de dividendbelasting zo moet worden uitgelegd dat het een subjectieve vrijstelling als voorwaarde zou stellen, zouden buitenlandse Sovereign Wealth Funds in de vorm van een privaatrechtelijke overheidsinstelling na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet langer in aanmerking komen voor deze teruggaafregeling omdat zij hoogstens nog in aanmerking zouden kunnen komen voor een objectieve vrijstelling (in het kader van de door art. 10, lid 3 Wet op de dividendbelasting vereiste vergelijking of het lichaam alhier zou zijn vrijgesteld ware het in Nederland gevestigd geweest). Kan de regering bevestigen dat voor de toepassing van art. 10, lid 3 Wet op de dividendbelasting een objectieve vrijstelling voldoet, voor zover het dividend in die objectief vrijgestelde sfeer opkomt?
De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aandacht te besteden aan de positie van gemeentelijke grondbedrijven. De afgelopen jaren hebben gemeenten forse verliezen geleden op hun grondbedrijf. De aanstaande heffing van vennootschapsbelasting dreigt dit nog eens erger te maken. Stel, gemeente A koopt in 2006 een perceel van 100 hectare tegen een prijs van € 200 per m^2, totale aanschafkosten derhalve € 200 miljoen. Door het uitbreken van de crisis blijft de gemeente «zitten» met deze grond en per 1 januari 2016 is de grond niet meer dan € 50 per m^2 waard. Op de fiscale openingsbalans mag de grond dus niet voor € 200 miljoen worden gewaardeerd, maar moet deze op «slechts» € 50 miljoen worden gewaardeerd. Als vervolgens in 2018 deze grond wordt verkocht tegen een prijs van € 90 per m^2, dan behaalt de gemeente een fiscale winst van € 40 per m^2, in totaal € 40 miljoen. Bij een vennootschapsbelastingtarief van 25 procent zal de fiscus dus een aanslag vennootschapsbelasting opleggen aan de gemeente van € 10 miljoen. En dat terwijl de gemeente een verlies op deze grondpositie lijdt van € 110 miljoen. Graag ontvangen deze leden een analyse van de regering over de mogelijkheden om aan deze problematiek tegemoet te komen.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie op de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 28 januari 2015 en van de Unie van Waterschappen van 3 februari 2015, in het bijzonder op de in die brief gestelde vragen over de opname van specifieke vrijstellingen, de samenwerkingsvrijstelling en over de implementatiedatum.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie achten de term «modernisering» in het opschrift van het wetsvoorstel en de toelichting gering inventief en gedoemd tot anachronie. Draagt een volgende herzieningen het opschrift modernere modernisering? Deelt de regering de opvatting dat de reeds gecompliceerde huidige Wet Vpb 1969 door de thans voorgestelde herziening aanzienlijk complexer wordt? Zou een geheel nieuwe opzet van de wet – dat wil zeggen in plaats van aanpassingen ervan die neerkomen op inpassingen in het bestaande kader – de complexiteit niet kunnen verminderen? Een en ander neemt niet weg dat, *gegeven* het bestaande kader, een aantal oplossingen van de gestelde problemen uit het voorstel positief te waarderen inventief zijn.
Het spijt de leden van de SP-fractie dat de regering zich in de memorie van toelichting en andere stukken meent te moeten bedienen van de vage metafoor «gelijk speelveld». Zij vragen de regering voortaan in wet-gerelateerde teksten een term zoals «gelijke concurrentie voorwaarden» te gebruiken die door specificering van de «voorwaarden» precieze inhoud te geven is.

Vrijstelling academische ziekenhuizen en onderwijs- en/of onderzoekinstellingen

De leden van de SP-fractie vragen of er voor academische ziekenhuizen en onderwijs- en/of onderzoekinstellingen belemmeringen zijn om aan de «nagenoeg»-eis te voldoen (voorgesteld Vpb art. 6b lid 1) door zogenoemde derde-geldstroom-activiteiten onder te brengen in een afzonderlijke Vpb-afdragende rechtspersoon.

AMvB op grond van voorgesteld art. 6b lid 2 Vpb

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de AMvB op grond van voorgesteld art. 6b lid 2. Ten eerste. Heeft de bedoelde AMvB *uitsluitend* betrekking op de in art. 6b lid 1 bedoelde academische ziekenhuizen en onderwijs- of onderzoeksinstellingen? Ten tweede. Kan de regering helder aangeven wat zij precies met de «nadere regels» beoogt in te vullen en wat niet? De regering wordt gevraagd daarbij de grenzen duidelijk af te bakenen zodat helder is waarvoor het wetsvoorstel wel en geen delegatie verleent. De leden van de SP-fractie merken hierbij op dat de regering dergelijke vragen uitlokt en voortaan mag verwachten tegen de achtergrond van het voorgenomen «regeren per AMvB» in het kader van het door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel 33 362 Wet verbod verticale integratie (33 362).

Vrijstelling zeehavenbeheerders

De leden van de SP-fractie hebben vragen over het voorgestelde artikel 6c van de Wet Vpb 1969 dat een vrijstelling voor, kort gezegd, zeehavens betreft. Wat was de jaar-gemiddelde Vpb-winstgrondslag en de potentiële Vpb-belastingopbrengst 2004–2007 en 2009–2012 voor het totaal van de in artikel 6c bedoelde bedrijven? (De precieze jaren zijn niet van belang: het gaat om een indicatie aan de hand van enkele hoogconjuncturele en laagconjuncturele jaren.) De logica van juist deze vrijstelling ontgaat de leden van de SP-fractie en zij vragen om nadere toelichting. (Zij hebben kennis genomen van de vergelijking met grondbedrijven in de nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer.[11] Waarom meent de regering kennelijk dat in het geval van zeehavens «de vanaf 1 januari 2016 onrechtmatig genoten staatssteun» niet behoeft «te worden terugge-

[11] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6, blz. 27.

vorderd»? Meent de regering dat de betreffende zeehavenbedrijven er goed aan doen een reservering te treffen voor een eventuele terugvordering?). Is het zo dat de logica de regering althans ten dele eveneens ontgaat omdat het blijkens de memorie van toelichting blz. 52 gaat om «overgangsrecht»?

Administratieve lasten: algemeen

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de administratieve lasten voor de instellingen die onder het beslag van het wetsvoorstel gaan vallen. De memorie van toelichting raamt de structurele lasten op € 6,5 miljoen per jaar.[12] Hoe is deze raming opgebouwd? Bij 5000 «entiteiten» zou het dan gaan om € 1.300 per entiteit. Hoeveel uren, en tegen welke bruto uurkosten, rekent de regering dan jaarlijks per gemiddelde entiteit?[13] Hoe hoog raamt de regering de gemiddelde invoeringskosten per entiteit? Uit de context («werklast voor de Belastingdienst») is het niet duidelijk of de tabel op blz. 32 van de memorie van toelichting op de Belastingdienst of de entiteiten slaat. Indien dit laatste het geval is dan zou het in totaal om € 1.840 per entiteit gaan. Kan de regering de betrokkenen adviseren over een dermate goedkope belastingconsulent die ook nog goed is? Zelfs een ongecompliceerde middenstands-BV zou met die bedragen toch niet rondkomen? De memorie van toelichting merk nog op: «De diverse (open) normen die in dit wetsvoorstel worden gehanteerd, zullen in de praktijk en jurisprudentie nader moeten worden ingekaderd.» Kan de regering betrokkenen ook een goed en goedkoop advocatenkantoor aan de hand doen? En hoe staat het met de raming van advocatenkosten in geval private concurrenten van de publieke entiteiten tegen de laatsten gaan procederen vanwege bijvoorbeeld aanvechtbare vrijstellingen?
Volgens de memorie van toelichting slaat van de genoemde € 6,5 miljoen «bijna € 6 miljoen» neer bij «medeoverheden en door medeoverheden beheerste privaatrechtelijke overheidslichamen. Het restant slaat neer bij de Staat en door de Staat beheerste privaatrechtelijke overheidslichamen.» Kan de regering de specificatie geven van deze cijfers? In welke post(en) zijn de onderwijs- en onderzoekinstellingen begrepen en voor welke omvang? Om welke aantallen entiteiten en bedragen gaat het bij de Staat en door de Staat beheerste privaatrechtelijke overheidslichamen? Om welke aantallen entiteiten en bedragen gaat het bij gemeentes, provincies en waterschappen en de door hen beheerste privaatrechtelijke overheidslichamen?

Beperking administratieve lasten

De leden van de SP-fractie attenderen op een brief van het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan de Commissie Financiën van 6 februari.[14] Daarin werd gesuggereerd de aangifteprocedure te vereenvoudigen tot een futiele (zo vatten de leden van de SP-fractie het samen) waar het gaat om ondernemingen die van rechtswege van belasting zijn vrijgesteld vanwege objectvrijstelling. Kan de regering aangeven wat de voornemens op dit punt zijn?

[12] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 3, blz. 31–32.
[13] De memorie van toelichting stelt op blz. 32: «De maatregelen opgenomen in dit wetsvoorstel zijn, hoewel complex in de uitvoering, uitvoerbaar en handhaafbaar door de Belastingdienst.» Die complexiteit geldt dan uiteraard ook voor de (potentieel) belastingplichtige entiteiten.
[14] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 156722.01.

Budgettaire aspecten voor de rijksoverheid

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de geraamde budgettaire opbrengst van het wetsvoorstel ad € 100 miljoen per jaar.[15] Hoe is deze raming precies opgebouwd qua belastingopbrengst (aantal instellingen met hun belastinggrondslag) en qua kosten van de uitvoerende capaciteit van de Belastingdienst (fte maal gemiddeld salaris)?[16]
Volgens de memorie van toelichting zouden ongeveer 5.000 «entiteiten» onder het beslag van het wetsvoorstel gaan vallen.[17] Kan de regering via een specificering aangeven hoe zij tot deze optelling gekomen is? Kan zij dit aantal specificeren naar de sector van de entiteiten (zoals de rijks-, gemeentelijke- en de onderwijs- en/of onderzoekinstellingen)? Naar verluid zou de Belastingdienst met een extra capaciteit van 40–50 fte de uitvoering en uitvoeringscontrole ter hand nemen. Is dit correct en zo nee wat is het correcte aantal? Is het dan correct een belastingambtenaar gemiddeld ongeveer twee dagen heeft om een veelal gecompliceerd dossier te controleren (en om eerder de belastingplichtige wellicht ook nog te informeren)?

Budgettaire herverdeling

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de budgettaire herverdeling tussen overheden die voortvloeit uit het wetsvoorstel. Ten eerste vragen zij de regering of zij van mening is dat het voorstel inderdaad een budgettaire herverdeling tussen overheden impliceert, en wel ten gunste van de centrale overheid. Ten tweede. De fracties van het CDA en D66 uit de Tweede Kamer vroegen (in iets andere bewoordingen) of de centrale overheid de lagere overheden gaat compenseren voor deze herverdeling. De regering antwoordde in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer: «Vanuit doel en strekking van dit wetsvoorstel ligt het niet voor de hand dat de reparatie van het ongelijke speelveld weer ongedaan wordt gemaakt door middel van compensatie. ... Een generieke storting in bijvoorbeeld gemeente- of provinciefonds, is naar de mening van het kabinet te grofmazig om de tegemoetkoming in de juiste verhouding terecht te laten komen bij de belanghebbenden.»[18] Naar het oordeel van de leden van de SP-fractie is dit geen adequaat antwoord. Enerzijds zou uit de eerste zin volgen dat het rijksoverheidsdeel van de belastingopbrengst (2/5?) dat deel van de reparatie van het ongelijke speelveld (dat wil zeggen ongelijke concurrentievoorwaarden) ongedaan maakt. Is dit inderdaad de opvatting van de regering? Anderzijds, betreffende de tweede zin, lijkt een generieke storting in genoemde fondsen juist wèl voor de hand te liggen aangezien het volgens de regering om de reparatie van een verstoring gaat die voor sommige lagere overheden niet of in mindere mate geldt (bij hen sloeg en slaat er dus geen of minder profijt neer) dan voor andere. Elders in genoemde nota stelt de regering dat «het voorstel niet primair tot doel heeft een budgettaire opbrengst te genereren maar om een gelijk speelveld te creëren alsmede invulling te geven aan de dienstige maatregelen [de laatste opgelegd door de

---

[15] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 3, blz. 36.

[16] De nota naar aanleiding van het verslag stelt op blz. 37: «Grosso modo leveren deze cijfers het beeld op dat ongeveer de helft van de opbrengst op de gemeenten zal drukken, twee vijfde op het rijk en het overige (een tiende) op de provincies en de waterschappen.» Stellen we de Belastingdienstkosten op X dan zou er bijvoorbeeld € 50+0,5X miljoen op de gemeenten drukken, dat wil zeggen afgezien van de administratieve lasten voor gemeenten. Met het «grosso modo» en het daarvóór op blz. 36 gestelde geeft de regering een wat ontwijkend antwoord op de precisering. Maar aan de € 100 miljoen zal toch een berekening ten grondslag liggen?

[17] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 3, blz. 31.

[18] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6, blz. 37.

Europese Commissie].»[19] Is uit een en ander op te maken dat de extra belastingopbrengst voor de centrale overheid weliswaar niet het primaire doch wel een belangrijk doel is van het wetsvoorstel en dat zij daarom de lagere overheden niet generiek wenst te compenseren?

Inwerkingtreding

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over de voorgenomen inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Artikel VIII lid 1 luidt: «Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vindt voor het eerst toepassing met betrekking tot boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016.» Ligt de genoemde datum van uitgifte binnen twee weken nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel eventueel aanvaard heeft? Artikel VIII lid 2 luidt: «In afwijking van het eerste lid treedt artikel II in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.»[20] Welk tijdstip heeft de regering hier op het oog? Zoals eerder aangeven (onder de kop «vrijstelling zeehaven-beheerders») maakt de memorie van toelichting in deze gewag van overgangsrecht. Is de rechtszekerheid niet gediend met een tijdsspanne waarvoor dit overgangsrecht geldt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse regering op 13 oktober 2001 al een wetsvoorstel (Wet markt en overheid) heeft ingediend om overheidsentiteiten die in concurrentie waren met private ondernemingen aan vennootschapsbelasting te onderwerpen.[21] Echter, dit wetsvoorstel is op 9 april 2004 weer ingetrokken. Om welke redenen is het wetsvoorstel toentertijd ingetrokken? Kan de Staatssecretaris verklaren waarom het vervolgens meer dan tien jaar heeft geduurd voordat er een nieuw wetsvoorstel is ingediend dat de aanbevelingen van de Commissie in acht neemt?

De leden van de D66-fractie merken, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, op dat de fiscale invulling van begrippen als het «drijven van een onderneming» niet aansluit op de terminologie binnen het EU-recht.[22] Hoewel deze leden de onderbouwing van de regering op dit punt kunnen volgen, blijft het voor hen onduidelijk in hoeverre de Commissie formeel heeft ingestemd met het gehanteerde begrippenkader. Is hierover op ambtelijk niveau zodanige materiele afstemming geweest dat redelijkerwijze kan worden verwacht dat latere interpretatieverschillen worden vermeden? Zou de regering hier meer duidelijk over kunnen geven?

Ondernemingen binnen één publiekrechtelijke rechtspersoon, met uitzondering van de Staat, kunnen winsten en verliezen onderling verrekenen als gevolg van de opgenomen fictiebepaling. In de ogen van de leden van de D66-fractie valt niet uit te sluiten dat deze bepaling een competitief voordeel kan betekenen ten opzichte van private ondernemingen. Zij zijn dan ook van mening dat de regering er wijs aan zou doen om deze fictiebepaling in ieder geval te bespreken met vertegenwoordigers van de Europese Commissie voor een beoordeling vanuit de staatssteunoptiek. Waarom heeft de regering hier tot dusver nog niet toe besloten, terwijl er ruimschoots de tijd voor geweest is?

---

[19] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6, blz. 32.

[20] Artikel II luidt: «In de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 vervalt artikel 6c» (dat wil zeggen het thans voorgestelde artikel 6c).

[21] Europese Commissie (2013). Brief van 2 mei 2013, C(2013) 2372 final

[22] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 4, blz. 7

Verder zijn de leden van de D66-fractie benieuwd hoe wordt omgegaan met de voorwaarde «winststreven» bij de eerste beoordeling of sprake is van een onderneming. Immers, van de boekjaren voor 2016 zijn nog geen openingsbalansen opgesteld. Hoe gaat de Belastingdienst dan beoordelen of de organisatie «met de uitoefening van de activiteiten structureel overschotten realiseert»?[23] Beschikt de Belastingdienst voor deze beoordeling over voldoende gegevens?

Voor de specifieke vrijstellingen van de Vpb-plicht geldt dat deze van rechtswege van toepassing zijn wanneer de activiteiten van de belastingplichtige voor minstens 90% bestaan uit de vrij te stellen activiteiten. De regering heeft, al dan niet bewust, nog geen invulling gegeven aan de criteria waarop dit percentage berust. De leden van de D66-fractie begrijpen dat het geschikte criterium samenhangt met de aard van de activiteiten, maar voorzien tegelijkertijd lange discussies tussen de Belastingdienst en de overheidsonderneming. Zou het gezien de massaliteit waarin overeenkomsten met belastingplichtigen moeten worden gesloten niet wenselijk zijn om een aantal vaste criteria te hanteren? Zijn er bijvoorbeeld al vaste criteria binnen de raamafspraken vormgegeven? Aan welke criteria moeten de leden van de D66-fractie denken bij de vaststelling van de 90%-grens?

Voorts is er de kwestie van het aanwenden van vrijgestelde winst voor niet-vrijgestelde activiteiten. De regering houdt de mogelijk open om een zogenoemde winstklem in te voeren. Waarom wordt een dergelijke winstklem niet reeds nu ingevoerd? Zijn er situaties te bedenken waarin het inzetten van vrijgestelde winst voor niet-vrijgestelde activiteiten niet bezwaarlijk is vanuit het staatssteun leerstuk?

Niet alleen voor de Belastingdienst is dit wetsvoorstel ingrijpend, ook voor (decentrale) overheden zullen de implementatiekosten hoog oplopen. De incidentele kosten voor alleen al gemeenten zijn door de VNG geraamd op tachtig miljoen euro en structurele kosten zijn begroot op dertien miljoen euro. Bovendien zal de opbrengst van dit wetsvoorstel (circa € 100 miljoen) voor een groot deel worden opgebracht door gemeenten. De VNG waarschuwt dan ook voor een verhoging van de gemeentebelastingen.[24] Het direct laten terugvloeien van de opbrengsten naar de overheden zal waarschijnlijk afstuiten op Europese staatssteunbepalingen. Ziet de regering andere mogelijkheden om gemeenten te compenseren?

Aansluitend horen de leden van de D66-fractie graag of de regering voornemens is om te toetsen of de administratieve lasten in redelijke verhouding staan tot enerzijds de belastingopbrengst en anderzijds de kosten voor de belastingplichtige instellingen. Op basis van een dergelijke toets zouden de administratieve eisen eventueel kunnen worden herzien.

Om implementatiekosten te beperken is het van groot belang dat (decentrale) overheden over voldoende informatie beschikken gedurende de overgangsperiode. Op welke manier gaat de regering de informatievoorziening inrichten, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zou een tijdelijk loket bij de Belastingdienst kunnen helpen bij de implementatie van de nieuwe wetgeving?

---

[23] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 3, blz. 13

[24] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Kabinet wil vennootschapsbelasting niet compenseren.* VNG magazine (02-12-2014).

Over de implementatie is de regering met VNG, IPO en UvW in overleg.[25] Daarbij kan een nadere invulling aan de open norm «overheidstaken/publiekrechtelijke bevoegdheden» aan de orde komen. De leden van de D66-fractie hebben signalen opgevangen dat ook private partijen er groot belang bij hebben hierbij betrokken te worden. Zijn belanghebbende private partijen, wat de regering betreft, ook uitgenodigd om deel te nemen aan de gesprekken?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de memorie van antwoord binnen vier weken aan de Eerste Kamer toe te zenden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

[25] Kamerstukken II 2014–2015, 34 003, nr. 6, blz. 25